

ANDORRA
Y EL CONCIERTO
INTERNACIONAL
(Y EUROPEO)

ALBERT BATLLE

Director del Máster en Análisis Política de la Universidad Oberta de Catalunya e investigador asociado del Institut d'Estudis Andorrans



Andorra es un estado de pequeñas dimensiones enclavado en el corazón del Pirineo, de alrededor de 77.000 habitantes y 468 km², cuya historia y desarrollo institucional han estado siempre estrechamente vinculados a la historia de las regiones y países vecinos.

La cuestión del tamaño de los estados ha interpelado a la comunidad internacional en el sentido de si es posible considerar como iguales a entidades que pueden ser tan diferentes. Formalmente, la idea de soberanía tiene su corolario en el principio de igualdad entre estados como sujetos de derecho internacional. A pesar de este principio formal de igualdad, existen enormes diferencias entre los estados en términos de recursos y de capacidades, hecho que dificulta considerar como iguales a entidades que pueden llegar a ser tan diversas.

Algunas dinámicas han favorecido la viabilidad de los pequeños estados (o microestados). En primer lugar, la fragmentación del mapa mundial, con la aparición de estados cada vez más pequeños derivados de fenómenos como las guerras mundiales, la caída de los imperios, y los procesos de descolonización y de independencia. En segundo lugar, la colaboración internacional entre estados y la cesión de soberanía en una autoridad supraestatal (e. g. la Unión Europea). Aunque estas dinámicas apuntan en direcciones contrarias (una hacia la dispersión y otra hacia la concentración), están estrechamente relacionadas, son dos caras de la misma moneda: la fragmentación empuja a los estados a colaborar para responder de manera efectiva a problemas colectivos y, al mismo tiempo, las dinámicas de colaboración internacional posibilitan una mayor fragmentación y producen los bienes públicos que hacen viables los pequeños estados.

Generalmente, se relaciona a los microestados con una menor disponibilidad de recursos, con una menor capacidad de influencia en los asuntos internacionales y con una mayor dependencia respecto al comercio internacional u otros estados. También se ha asociado la pequeñez con niveles elevados de democracia, asumiendo que la proximidad entre las instituciones políticas y la ciudadanía incide en la construcción de un poder político más responsable.




La aceptación del principio de igualdad entre los estados soberanos como miembros de pleno derecho de la sociedad internacional permitió superar este debate. Efectivamente, la incorporación de los cuatro microestados europeos (Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Andorra) como miembros de pleno derecho en las Naciones Unidas, casi siete décadas después del rechazo inicial por parte de la antigua Sociedad de Naciones de los tres primeros, supuso la vía para conseguir su reconocimiento como estados en el sistema internacional, consolidó el principio de la igualdad entre los estados soberanos y cerró la cuestión del estatus de los microestados.

La Constitución andorrana de 1993

Hasta la aprobación de la Constitución en 1993, la consideración de Andorra como realidad estatal encontraba dificultades. Aunque Andorra mostraba dos de los elementos con los que se define la existencia de un estado (una población nacional y un territorio con unas fronteras reconocidas), el tercer elemento clave de la estatalidad, la soberanía, tenía una característica muy especial: residía de manera compartida en los dos Copríncipes, el Obispo de Urgell y el Presidente de la República Francesa. La autoridad política efectiva estaba en manos de dos figuras institucionales “externas”. La pregunta clave en este punto era: ¿quién era el actor clave en las relaciones internacionales?



ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE LAS QUE ANDORRA ES MIEMBRO

Organización			
	ANDORRA	MÓNACO	SAN MARINO
	Año adhesión	Año adhesión	Año adhesión
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	1993	1993	1992
ONU: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1993	1949	1974
ONU: Organización Mundial de la Salud (OMS)	1997	1948	1980
ONU: Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)	1999	1908	1994
ONU: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	1994	1975	1991
ONU: Organización Mundial del Turismo (OMT)	1995	2001	1971
ONU: Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	2007	2001	1999
ONU: Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI)	2001	1980	1988
ONU: Organización Mundial del Trabajo (OMT)	-	-	1982
ONU: Unión Postal Universal (UPU)	-	1955	1967
ONU: Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA)	-	1957	2013
ONU: Organización Meteorológica Mundial (OMM)	2018	1996	-
Banco Mundial (BM)	-	-	2000
Centro Internacional para el Estudio de la Preservación y Restauración de la Herencia Cultural (ICCROM)	1998	2007	-
Comité Internacional de la Cruz Roja	1994	1948	-
Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)	2018 (observador)	-	-
Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado	2015	1996	-
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)	2018 (observador)	-	-
Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)	2018	-	-
Corte Penal Internacional (CPI)	2002	-	2002
Fondo Monetario Internacional (FMI)	-	-	1992
Oficina Internacional de Exposiciones (BIE)	2004	-	-
Organización Mundial del Comercio (OMC)	1997 (observador)	-	-
Consejo de Europa (CdE)	1994	2004	1988
Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)	1997	-	2009
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	1996	1973	1973
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	2007	-	-
Organización Internacional de la Francofonía (OIF)	2004	1970	-
Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT)	1994	1984	-
Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ)	2003	1997	2000
Organización Mundial de las Aduanas (OMD)	1998	-	-
Organización Internacional de la Policía Criminal (INTERPOL)	1987	1956	2006
Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO)	2006	1998	2002
Unión Inter Parlamentaria (IPU)	1995	1948	1989
Unión por el Mediterráneo (UpM)	-	2008	-

El hecho singular de la soberanía compartida encuentra su expresión jurídica en los *Pareatges* de 1278 y 1288. Estos documentos, junto a la existencia de instituciones de gobierno seculares como el *Consell de la Terra*, son el primer fundamento de carácter jurídico de lo que hoy en día es Andorra. Los *Pareatges* resolvían el conflicto territorial sobre Andorra fijando un condominio que proporcionaba iguales derechos y poderes al Obispo de Urgell y al Conde de Foix sobre el territorio. Producto de su época, estos documentos no establecían cuál de los Copríncipes representaba Andorra en el concierto internacional asumiendo la dirección de las “relaciones internacionales andorranas”. Por un lado, el Presidente de la República Francesa tenía cierto papel ya que, como jefe del estado francés, asumía la dirección de las relaciones internacionales de Francia (de modo que Andorra podía considerarse incluida en ciertos acuerdos bilaterales firmados por Francia). Por otro lado, en la medida en que el Obispo de Urgell ejercía una verdadera cosoberanía sobre Andorra, España también reclamaba la competencia sobre sus relaciones internacionales. En esta tesitura de inseguridad jurisdiccional en la que era difícil identificar el “sentido de estado” que define las estrategias y objetivos de las relaciones internacionales, el

Consejo de Europa elaboró en 1990 la Resolución 946 recomendando a los Copríncipes y al Consejo General redactar una constitución que facilitara el encaje internacional de Andorra. En 1992, una comisión redactó el proyecto de Constitución que recibió el voto favorable unánime del Consejo General el 2 de febrero de 1992 y fue aprobado en referéndum el 14 de marzo de 1993. La Constitución, firmada por los dos Copríncipes, entró en vigor el 28 de abril de 1993.

La Constitución transforma el sistema institucional andorrano y supone una ruptura con más de 700 años de historia y de tradiciones políticas. El cambio más significativo radica en que la soberanía pasa de los Copríncipes al pueblo andorrano. En la nueva institucionalidad, los Copríncipes pasan a tener otro papel y “de manera conjunta e indivisa” son el jefe del Estado de Andorra, asumiendo las funciones que la Constitución les reconoce: simbolizan la permanencia y continuidad de Andorra (art. 44.1) y actúan como moderadores y árbitros para garantizar el equilibrio entre las instituciones (art. 44.2). El gobierno dirige la política nacional e internacional de Andorra (art. 72.2) y es la institución que asume las relaciones exteriores de Andorra como un ámbito material más en el que

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES ANDORRA-UE

1986-2019

Declaración relativa al artículo 8 del TUE. La Unión tendrá en cuenta la situación particular de los países de pequeña dimensión territorial que mantienen con ella relaciones de proximidad

TUE Artículo 81. La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.

- 1986** Adhesión de España a la CEE
- 1992** Tratado de la UE (Maastricht). 12 Estados Miembros
- 1994** Creación del Espacio Económico Europeo
- 2002** Entrada en circulación del Euro
- 2004** Ampliación UE a 25 Estados Miembros
- 2007** Ampliación UE a 27 Estados Miembros. Aprobación del Tratado de Lisboa (TUE).



- 1990** Acuerdo de Unión Aduanera
- 1997** Protocolo sobre cuestiones veterinarias
- 2004** Acuerdo de cooperación y Acuerdo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro



- 1985** El Consell General otorga el mandato a Josep Pintant para negociar un acuerdo con la CEE
- 1993** Constitución de Andorra
- 1994** Adhesión a la ONU
- 1995** Apertura de la embajada de Andorra en Bélgica y misión ante la UE

La Constitución transforma el sistema institucional andorrano y supone una ruptura con más de 700 años de historia y de tradiciones políticas

Ampliación UE a 28 Estados Miembros
2013



2005-2009
Gobierno
Albert Pintat

2009-2011
Gobierno
Jaume Bartumeu

2011-2019
Gobierno
Antoni Martí

2009
Declaración de París: Andorra confirma su voluntad de reformar la legislación para el Intercambio de información en materia fiscal

2015
Jefa negociadora:
M. Ubach
Embajadora de Andorra en la UE

2017
Jefa negociadora:
M. Ubach
Ministra de Asuntos Exteriores

2019
Creación de la secretaria de Estados de Asuntos Europeos
Jefe negociador:
L. Riba

desarrollar sus prioridades políticas. La representación internacional de Andorra y su capacidad para vincularse con otros estados y de formar parte de las instituciones internacionales pasan a ser funciones asumidas por el Gobierno. En este punto, hay que hacer notar una particularidad: si los tratados internacionales afectan a España o Francia (en algunos temas como por ejemplo la seguridad), los Copríncipes pueden designar un miembro de la parte negociadora andorrana que “coadyuvará” en las negociaciones. En el resto de tratados, los Copríncipes únicamente deben ser informados. Una vez aprobados, los tratados firmados por Andorra a nivel internacional se integran en el ordenamiento jurídico y pasan a ser vinculantes.

La dimensión interna de las relaciones internacionales de Andorra: el Ministerio de Asuntos Exteriores

La gestión de la política exterior de Andorra se concentra en uno de los departamentos de la Administración: el Ministerio de Asuntos Exteriores. Creado en 1993, y con un presupuesto que, con oscilaciones, supone aproximadamente un 2% del total, este ministerio ha modificado su organización a medida que aumentaban las relaciones internacionales del país. Si en los primeros años únicamente disponía de un departamento de servicios administrativos que asumía todas sus funciones, en la actualidad el Ministerio integra el departamento de Asuntos Bilaterales y Consulares (responsable del seguimiento de las relaciones de Andorra con el resto de países del mundo y de la asistencia a los ciudadanos andorranos en el extranjero); el departamento de Asuntos Multilaterales y Cooperación (asume la coordinación de la política exterior de Andorra en los organismos internacionales y la cooperación internacional al desarrollo); y el departamento de la Cumbre Iberoamericana (Secretaría *Pro Tempore* de la Conferencia Iberoamericana durante el bienio 2019-2020). Por otra parte, un equipo de técnicos de Asuntos Europeos (bajo las instrucciones de un Secretario de Estado de Asuntos Europeos que depende directamente del Jefe del Gobierno) asume la negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea. Finalmente, el Ministerio dispone de dos áreas: el Área de Asuntos Generales y Jurídicos que da apoyo transversal a los departamentos y asesora al ejecutivo en materia internacional; y el Área de Cooperación Transfronteriza, que da seguimiento a la participación de Andorra en la CTP, en especial en los programas POCTEFA y SUDOE, así como el seguimiento de la relación de proximidad con las regiones vecinas.

Andorra mantiene relaciones diplomáticas con 143 de los 193 estados miembros de las Naciones Unidas (un 74% del total). Para un microestado, es un número de relaciones diplomáticas considerablemente alto. En muchos casos se establecen relaciones diplomáticas, pero no existe representación por la vía de embajada (solo 97 países tienen embajada acreditada). Solo hay dos países –Francia y España– con una embajada ubicada en Andorra. El resto de países sitúan su embajada en la capital francesa o española.

Por su parte, además de los embajadores no residentes hay 8 embajadas de Andorra en el mundo: dos en Francia (París, desde donde se cubren los asuntos bilaterales con Francia y Mónaco) y también la representación ante la UNESCO y el Consejo Permanente de la Francofonía, y Estrasburgo para la representación ante el Consejo de Europa, España (embajada bilateral), Bélgica (cubre la UE, Países Bajos y Luxemburgo) y también la Organiza-



ción para la Prohibición de Armas Químicas –OPAQ– y la Corte Penal Internacional –CPI– así como la Conferencia de La Haya), Austria (cubre asuntos bilaterales en Austria, Alemania y sigue la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa –OSCE, la Organización del Tratado para Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares –CTBTO– y la Oficina de la ONU en Viena), Suiza (Oficina de la ONU en Ginebra, otras organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio –OMC), Portugal (para asuntos bilaterales y la Comunidad de países de Lengua Portuguesa –CPLP) y Estados Unidos (acción bilateral en Estados Unidos, Canadá, México y Misión Permanente ante la ONU).

La dimensión externa de las relaciones internacionales: participación de Andorra en organizaciones Internacionales

Como muestra la primera tabla, desde 1993 Andorra se ha ido integrando en la comunidad internacional mediante su adhesión a las principales organizaciones internacionales. Entre ellas destaca la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y algunos de sus organismos y agencias especializadas. Andorra también pasó a formar parte de las principales organizaciones regionales europeas, como el Consejo de Europa (CdE) y la OSCE.

El hecho de que Andorra sea un microestado supone tener que seleccionar estratégicamente la afiliación a las organizaciones internacionales por tres motivos. En primer lugar, por el gran número de organizaciones internacionales que requieren personal y contribuciones económicas de sus miembros. En segundo lugar, los países, y con más motivo los microestados, participan en aquellas organizaciones internacionales que trabajan ámbitos prioritarios para su política exterior para incidir en temáticas de su interés y beneficiarse de una proyección internacional. En tercer lugar, ser miembro de organizaciones internacionales obliga al cumplimiento de ciertas condiciones



a nivel interno. Estos condicionantes no han impedido a Andorra seguir una estrategia favorable al multilateralismo: los fóruns multilaterales son entendidos como un espacio idóneo para que los microestados puedan posicionarse en temas de política internacional y tener un papel activo ante los problemas globales.

Andorra ha sido un país activo en distintos órganos de las Naciones Unidas. Entre 1993 y el 2018, se contabilizan 124 intervenciones, la mayoría con ocasión del Debate General que se realiza anualmente en la Asamblea. Hay que destacar las tres ocasiones en que Andorra ha participado como país invitado en el Consejo de Seguridad y las 13 intervenciones en el Consejo Económico y Social. Los discursos pronunciados por los representantes de Andorra en la Asamblea General concretan los ejes fundamentales de la política exterior andorrana (el apoyo al sistema de Naciones Unidas, el apoyo a la cooperación para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos y la garantía de paz y seguridad internacionales) y proyectan Andorra ante la comunidad internacional: un pequeño país que, sin renunciar a su identidad (muy presente en los discursos iniciales), apuesta por la internacionalización y la modernidad con su implicación en los temas que marcan la agenda política mundial.

Andorra forma parte del Consejo de Europa desde 1994. A través de su representación permanente ha tenido un papel muy activo en los principales órganos de la organización: el Consejo de Ministros, la Asamblea Parlamentaria (cuatro parlamentarios), el Congreso de Poderes Locales y Regionales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (con un juez). El momento más destacable de Andorra en el Consejo de Europa se produjo entre noviembre del 2012 y mayo del 2013, cuando Andorra asumió la presidencia del Consejo de Ministros, el órgano ejecutivo del Consejo. En este contexto, el jefe de Gobierno, Antoni Martí, y el ministro de Asuntos Exteriores, Gilbert Saboya, se dirigieron a la Asamblea Parlamentaria en las sesiones celebradas en enero y abril del 2013. La prioridad de Andorra en el periodo de presidencia fue

la educación. El Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Educación y Juventud establecieron como objetivos de la presidencia la educación en ciudadanía democrática y derechos humanos y la promoción entre los jóvenes del Convenio Europeo de los derechos humanos y de los valores del Consejo de Europa.

Finalmente cabe destacar que durante la Cumbre Iberoamericana del 2016, el jefe de gobierno andorrano, Antoni Martí, anunció la candidatura andorrana para acoger la cumbre en el 2020. La candidatura oficial se presentó en el 2017 a la secretaria general de la SEGIB y en el 2017 los ministros de Asuntos Exteriores iberoamericanos aprobaron la candidatura andorrana (ratificada por los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del 2018).

Los *outputs* de las relaciones internacionales andorranas

Los tratados (acuerdo entre dos o más estados elaborado según el derecho internacional que regula un ámbito material y que vincula a las partes) son el producto característico de las relaciones internacionales. Los tratados no agotan la forma jurídica de las relaciones internacionales: también existen convenios, protocolos, declaraciones, pactos, acuerdos... Entre 1993 y el 2018 Andorra ha firmado un total de 282 instrumentos jurídicos internacionales, tanto multilaterales como bilaterales (en su gran mayoría bajo el epígrafe de Convenios o Acuerdos) con una tendencia creciente a lo largo del período.

Entre 1993 y el 2019, el 61% de los tratados firmados por Andorra son de carácter multilateral y el 39% son tratados bilaterales. Es destacable la distribución temporal de los diferentes tipos de tratados: durante el período considerado el número de tratados multilaterales se ha ido reduciendo y el de tratados bilaterales ha ido aumentando. Tras aprobar la Constitución, en una primera etapa (1993-2009), Andorra busca su legitimidad como actor a nivel internacional y el reconocimiento como Estado: Andorra se “normaliza” como actor político internacional. Para ser admitida en la comunidad internacional firma los correspondientes tratados multilaterales. Una vez conseguido este reconocimiento, en una segunda etapa (2009-2018), Andorra firma más tratados bilaterales para regular materias sobre las que tiene un interés compartido con el país con el que firma el acuerdo. Un 43,9% de estos tratados bilaterales se firman con Francia o España. Obviamente, el hecho geográfico explica este dato. A continuación, el país con el que Andorra firma más acuerdos bilaterales es Portugal (con un 8,5% de los acuerdos bilaterales) y EEUU (con un 4,9%). La importancia de la comunidad portuguesa en Andorra (un 14% de la población tiene esta nacionalidad) explica los acuerdos bilaterales con Portugal en materia de establecimiento o transportes. En el caso de EEUU, los tratados bilaterales pertenecen al ámbito educativo o diplomático.

El análisis de los temas objeto de los *outputs* internacionales permite observar cuáles han sido las principales líneas de acción política de Andorra en el ámbito internacional.

a) Derecho y política internacional

El bloque temático más importante engloba categorías que van desde la adhesión a OIGs hasta temas relacionados con los derechos humanos, derecho penal, cooperación judicial, etc. La entrada en la sociedad internacional como estado soberano ha obligado a Andorra

a aceptar las instituciones que regulan el comportamiento de los estados en el sistema internacional y ha supuesto su adhesión a muchos tratados multilaterales sobre derechos humanos, cooperación judicial, control armamentístico, protección del medio ambiente, etc. que identifican los consensos básicos sobre los que se construye la política a nivel internacional.

b) Fiscalidad

Un tema singular priorizado por la actividad internacional de Andorra es la fiscalidad: una parte relevante de los acuerdos internacionales firmados por Andorra están relacionados con este ámbito (durante 2010-2018, casi la mitad de los acuerdos internacionales firmados regulan este tema).

La transparencia fiscal y la lucha contra la evasión fiscal se ha convertido en uno de los temas más relevantes de la agenda internacional. La crisis económica global y la lucha contra la financiación del terrorismo internacional ha acentuado la importancia de la materia. En esta línea, la OCDE señaló la amenaza que suponen los paraísos fiscales para la eficiencia y equidad de los sistemas fiscales de todo el mundo y creó (en el 2000) el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria para luchar contra los paraísos fiscales, fijando unos estándares de actuación y elaborando de una “lista negra” de paraísos fiscales. Por su parte, la UE elaboró en el 2017 su propia lista de jurisdicciones no cooperadoras en materia fiscal.

La polémica de los paraísos fiscales puso en el punto de mira a varios microestados. Desde su aparición en la lista elaborada por la OCDE (2002), Andorra ha mostrado su voluntad de satisfacer los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal. En el 2009, Andorra se comprometió a realizar profundas reformas en su sistema fiscal para homologarlo internacionalmente. Este compromiso originó acuerdos bilaterales con 27 países que posibilitaron la salida de la lista de paraísos fiscales de la OCDE (2009) y de la lista de la UE de jurisdicciones no cooperadoras (2018).

c) Circulación de personas y mercancías y cooperación transfronteriza

Debido a la posición geográfica de Andorra, una parte considerable de los acuerdos internacionales regulan temas como aduanas, transporte internacional o circulación de personas y mercancías. En su mayoría estos tratados derivan de acuerdos bilaterales con otros países, en especial Francia y España (acuerdos que incluyen, por ejemplo, cuestiones como el reconocimiento mutuo de permisos de conducir). La regulación internacional del transporte es importante para conectar Andorra con las economías vecinas. El volumen de actividad por motivos laborales o vinculados con el ocio o el turismo es notable, ya que Andorra es un polo de atracción comercial y turístico de primer orden en la zona de los Pirineos y la vía terrestre es la única puerta de entrada. Más allá del transporte y las aduanas, esta categoría incluye cuestiones relacionadas con la cooperación administrativa, policial, cooperación técnica y asistencia mutua en temas de protección civil, etc.

d) Educación y salud/seguridad social

El objetivo de los convenios en materia educativa responde a la necesidad de regular la pluralidad interna de sistemas educativos que conviven en Andorra y al deseo de facilitar la movilidad y el reconocimiento de estudios

a nivel internacional: Andorra se ha adherido al Convenio de Reconocimiento de Lisboa elaborado conjuntamente por el Consejo de Europa y la UNESCO.

Por otra parte, la cooperación con Francia, España y Portugal también se produce en ámbitos como la salud y la seguridad social. La movilidad laboral entre estos países es un fenómeno destacable y Andorra ha firmado convenios bilaterales para garantizar la cobertura sanitaria y las prestaciones económicas del régimen de la seguridad social.

La cooperación transfronteriza

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) nace en 1983 al amparo del Consejo de Europa, que en 1980 había aprobado una convención sobre cooperación transfronteriza de entidades territoriales, y que es anterior a la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Andorra ha sido miembro del organismo desde el primer momento de su creación.

Inicialmente, la CTP se estructuró como una organización de naturaleza política, sin personalidad jurídica. La puesta en marcha en 1989 de los programas comunitarios de apoyo a la cooperación transfronteriza, los INTERREG, inician una reflexión dentro del organismo sobre la conveniencia de que la CTP desarrolle un papel de primer orden dentro de los INTERREG. Empieza así el debate sobre la conveniencia de que la CTP tenga personalidad jurídica.

El tratado bilateral entre España y Francia conocido como tratado de Bayona, dio la cobertura jurídica necesaria para firmar en el 2005 el convenio administrativo de cooperación transfronteriza que permitió la creación del Consorcio de la CTP, quedando Andorra fuera del consorcio, en un primer momento, al no ser signatario del Tratado de Bayona.

El 16 de febrero del 2010, Andorra, España y Francia firmaron el Protocolo de enmienda y adhesión del Principado de Andorra al tratado sobre la cooperación transfronteriza. El tratado estipula que Andorra debe crear un ente público para participar en los organismos de cooperación. En este sentido Andorra crea el OACT (Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza), como mecanismo para entrar a formar parte del Consorcio de la CTP.

En el 2007, el Consorcio de la CTP se convierte en Autoridad de Gestión del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra (POCTEFA), programa que por primera vez incluye Andorra como territorio elegible y prevé la participación de socios andorranos en los proyectos.

Andorra ha presidido en dos ocasiones la CTP, por primera vez los años 1998-1999 y últimamente los años desde el 2013 hasta el 2015. La segunda presidencia andorrana coincidió con el periodo de creación del programa operativo POCTEFA para el septenio 2014-2020, siendo una experiencia muy importante para Andorra presidir la autoridad de gestión de un programa operativo de la UE.

En el periodo de programación 2007-2013, Andorra se inició en la experiencia de participar en un programa operativo de cooperación transfronteriza como es el POCTEFA. Si bien la participación fue tímida, en cuatro proyectos, debido sobre todo al hecho de no percibir fondos del programa, la experiencia permitió visualizar beneficios más allá de la financiación estricta. Prueba de ello ha sido el periodo actual de programación del POCTEFA 2014-2020, en que la participación andorrana se ha incrementado a 31 proyectos, con una aportación económica de los socios andorranos superior a los dos millones de euros.

En la actualidad se está confeccionando el futuro programa POCTEFA 2021-2027, que deberá ser la consolidación definitiva de la participación andorrana en los programas de cooperación transfronteriza y la participación plena de Andorra en el desarrollo de los territorios fronterizos del Pirineo.

Andorra mantiene, además, relaciones bilaterales de proximidad con sus regiones fronterizas. En cuanto a Catalunya, el entonces presidente de la Generalitat José Montilla y el jefe de Gobierno de Andorra, Albert Pintat, firmaron el 29 de enero del 2009 un Acuerdo de colaboración entre Andorra y Catalunya. Este acuerdo ha servido de base jurídica para el desarrollo de la cooperación a lo largo de los años, en determinadas áreas de interés común, como la promoción y proyección exterior de la cultura y lengua catalanas, infraestructuras, industria y desarrollo económico, trabajo, medio ambiente y patrimonio natural, agricultura, cooperación transfronteriza, salud pública, consumo y protección civil, cooperación al desarrollo, educación, enseñanza superior e investigación, juventud, deportes, sociedad de la información y turismo.

Con respecto a la región de Occitania, se ha instaurado un dialogo transfronterizo, que permite el intercambio de forma anual sobre experiencias y el desarrollo de proyectos concretos de cooperación en ámbitos de interés común como medio ambiente, turismo, infraestructuras de comunicación, empleo, economía y sanidad.

La cooperación internacional para el desarrollo

La cooperación internacional para el desarrollo es una acción coordinada entre Estados y organizaciones internacionales orientada al desarrollo de los países que no disponen de los recursos para satisfacer las necesidades básicas de su población. Con la ONU como principal organización en el diseño de sus estrategias y objetivos, la institucionalización de la cooperación internacional se inició después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, se orienta a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los que destaca la erradicación de la pobreza.

Andorra ha dedicado especial atención a la cooperación internacional a partir de sus contribuciones en programas de organismos de la ONU como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y el Hambre (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la UNICEF entre otros. También participa en programas de cooperación de varios organismos internacionales como el Consejo de Europa o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB),



El 71% del presupuesto de cooperación se engloba bajo las categorías “Fondos y Programas” y “Subvenciones a entidades”. Por ámbitos, la problemática de la vulnerabilidad infantil recibe una atención preferente (un 42% del presupuesto en proyectos educativos, protección de grupos vulnerables, etcétera). Siguen los ámbitos de proyectos multisectoriales (22% del presupuesto), la ayuda humanitaria (un 12%) y el medio ambiente (más de un 10%).

La mayoría de países receptores se encuentran en una situación de desarrollo humano bajo o medio siguiendo la tipificación del PNUD. Entre las entidades que han tenido ayudas para proyectos destacan organizaciones andorranas (Cáritas Andorrana, Cruz Roja Andorrana, Intermón Oxfam-Andorra...) y entidades internacionales (Federación Internacional de la Cruz Roja, Niños del Mundo, Manos Unidas...). También han recibido ayudas algunas ONG de países en vías de desarrollo, como la Fundación Virlanie

(Filipinas) o el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) de la República Dominicana.

Andorra y la Unión Europea (UE)

Tras la adhesión de España a las Comunidades Europeas en el 1986, Andorra queda totalmente rodeada por territorio comunitario y la aproximación a las instituciones comunitarias cobra una gran importancia. Los sucesivos gobiernos andorranos han apostado de manera decidida por una aproximación hacia las instituciones europeas que ha cristalizado en la actual negociación de un acuerdo de asociación. En este contexto siempre han estado presentes dos elementos: la necesidad de un modelo de relación más próximo con Europa para el desarrollo económico de Andorra y que esta aproximación cuente con el apoyo de los actores políticos, económicos y sociales del país.

La crisis financiera global, que se produjo entre el 2007 y el 2012, obligó a Andorra a replantear su modelo económico y a un importante proceso de reformas internas: se hizo evidente la necesidad de apostar por una integración gradual en el mercado interior de la UE como estrategia para diversificar la economía y permitir el crecimiento a largo plazo. Por su parte, la UE manifiesta interés en desarrollar relaciones preferentes con sus países vecinos, entre los cuales contempla los microestados. Con todas las partes alineadas hacia un mismo objetivo, se plantea la negociación de uno o diversos acuerdos de asociación como opción para la integración de Andorra, Mónaco y San Marino en el mercado interior.

La emergencia sanitaria causada por la pandemia de la covid-19 y sus consecuencias en el ámbito económico y social han evidenciado aún más la importancia de esta asociación, así como la voluntad por parte de Andorra de que esta incluya mecanismos de respuesta en caso de nuevas crisis y que sirva como marco jurídico inequívoco para poder acceder a mecanismos de financiación europeos.

- a) **Acuerdo de Unión Aduanera (1990):** el primer acuerdo entre Andorra y las entonces Comunidades Europeas es consecuencia de la adhesión de España en 1986. Las condiciones de adhesión incluyen una declaración relativa al régimen futuro “que regule las relaciones comerciales entre la Comunidad y Andorra”. Hasta esa fecha, las relaciones comerciales de Andorra se basaban en un intercambio de cartas de 1867, que dejan de tener validez en virtud del acuerdo. El acuerdo de unión aduanera es singular para las dos partes: para la Comunidad Europea es el primer acuerdo bilateral con un microestado; para la Andorra preconstitucional es el primer acuerdo internacional firmado a iniciativa propia con el apoyo de los dos Copríncipes. Entre otros aspectos, el acuerdo crea una unión aduanera entre Andorra y la CEE para los productos industriales, establece un régimen de país tercero para los productos agrícolas y garantiza la libertad fiscal total de Andorra. Más allá de su dimensión comercial, el acuerdo genera ciertas obligaciones relativas a la adopción y aplicación de la normativa europea sobre reglamentaciones técnicas y sanitarias.
- b) **Protocolo veterinario complementario al Acuerdo comercial (1997):** el protocolo implica la adopción por parte de Andorra de la normativa comunitaria en materia veterinaria, de manera que el territorio de Andorra se integra en el espacio geográfico veterinario de la EU.
- c) **Acuerdo de Cooperación entre el Principado de Andorra y la Comunidad Europea/Acuerdo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses (2004):** el acuerdo de cooperación, con carácter de acuerdo marco, establece unas bases sólidas para ampliar las relaciones en ámbitos como el medio ambiente, la educación, la cultura, la juventud, la comunicación, el transporte y la política regional. El acuerdo en materia de fiscalidad establece una retención en origen sobre los intereses pagados en Andorra a los beneficiarios efectivos nacionales de los Estados Miembro de la UE, así como un intercambio de información mediante un procedimiento de solicitud previa.
- d) **Acuerdo Monetario entre el Principado de Andorra y la UE (2011):** este acuerdo permite que Andorra utilice el Euro como moneda oficial y que acuñe cierta cantidad de euros a partir de 2014. Andorra se compromete a adoptar el acervo comunitario relativo a la prevención del blanqueo de capitales, del fraude y la falsificación y parte de la legislación europea en materia bancaria y financiera y sobre recopilación de información estadística.
- e) **En el 2013 se inician las negociaciones de la UE para revisar los acuerdos en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro con Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza.** El nuevo acuerdo entre el Principado de Andorra y la UE relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional (firmado en el 2016) considera los avances realizados en la UE y en la OCDE en relación a la asistencia administrativa mutua en materia fiscal y permite implementar el estándar global de la OCDE en materia de intercambio automático de información.

Un elemento fundamental para entender las relaciones de Andorra y otros microestados europeos con la UE es la evolución institucional del proyecto europeo. En este sentido, la necesidad de aproximación a estos estados se intensifica a partir del Tratado de Lisboa (2007), en concreto con la inclusión del artículo 8 del TUE y la Declaración que lo acompaña.

Con ese trasfondo, empiezan a desencadenarse una serie de comunicaciones entre Andorra y la UE: en el 2009 Andorra presenta un memorándum titulado “Nota a la atención de la futura presidencia española de la Unión Europea: las relaciones entre Andorra y la Unión Europea, hacia el mercado interior”. En el documento Andorra plantea como estrategia explotar el potencial del Acuerdo de Cooperación del 2004 para converger a largo plazo hacia el mercado interior mediante la adhesión al Espacio Económico Europeo. En el 2010 se presenta un segundo Memorándum titulado “Nota sobre las relaciones entre Andorra y la Unión Europea” que avanza en la idea de un acuerdo de asociación que considere la situación geográfica de Andorra y establece, como objetivo a largo plazo, la integración en el mercado interior. Es la primera vez que se menciona la posibilidad de un acuerdo de asociación como instrumento de relación entre Andorra y la UE.

Como respuesta a estas comunicaciones, el Consejo de la UE solicita un estudio sobre las opciones para una mayor integración de Andorra, Mónaco y San Marino al mercado interior. En junio del 2011, se presenta el informe “Relaciones entre la Unión Europea y el Principado de Andorra, la República de San Marino y el Principado de Mónaco”. Este estudio plantea, entre otros, tres elementos esenciales: la integración progresiva de los tres países al mercado interior, que esta integración respete las particularidades de cada uno de ellos, y la necesidad de establecer un nuevo marco institucional que tenga en cuenta la importancia de un enfoque coherente con los tres estados.

En el 2012, la Comisión Europea publica una comunicación que analiza los obstáculos de acceso de Andorra, Mónaco y San Marino al mercado interior y presenta varias opciones de relación para una mayor integración en el mercado interior. De todas ellas se priorizan dos: la participación en el Espacio Económico Europeo y la negociación de un acuerdo de asociación (o varios). En un segundo análisis del 2013, la Comisión Europea considera la opción de uno o diversos acuerdos de asociación como la más viable. El 16 de diciembre del 2014, el Consejo de la UE adopta una decisión autorizando el inicio de las negociaciones de uno o varios acuerdos de asociación entre la UE y Andorra, Mónaco y San Marino. El inicio de estas negociaciones se oficializa el 18 de marzo del 2015.

Objetivos y forma del acuerdo de asociación entre la UE y Andorra, Mónaco y San Marino

Para Andorra, el objetivo principal del acuerdo es conseguir diversificar la economía y permitir su participación progresiva y estructurada en el mercado interior teniendo en cuenta sus especificidades. Se trata de obtener un marco de relación con la UE estable, moderno, que aporte seguridad jurídica, y sin necesidad de una adhesión. Cabe esperar que el acuerdo aumente la confianza en Andorra como plaza de negocios, pero también debe posibilitar una cooperación con la Unión en otros ámbitos mediante el acceso a programas europeos.



A raíz de la emergencia sanitaria causada por la pandemia de la covid-19 y sus consecuencias en el ámbito económico y social, Andorra plantea también la necesidad de que el Acuerdo de Asociación prevea mecanismos de respuesta en caso de nuevas crisis y que sirva como marco jurídico inequívoco para poder acceder a mecanismos de financiación europeos.

El texto que se está negociando consta de tres partes. La primera es el Acuerdo Marco, que establece de manera simultánea para Andorra, Mónaco, San Marino y la UE las normas comunes de gestión del acuerdo, en particular las referidas al marco institucional y a las cuatro libertades de circulación (mercancías, personas, servicios y capitales). Las otras dos partes son el Protocolo de cada país y sus Anexos. Se negocian de manera bilateral, entre cada uno de los países y la UE. El Protocolo Andorra recogerá las disposiciones que tienen en cuenta las especificidades del Principado y los Anexos detallarán la normativa de la UE que Andorra deberá adoptar para participar en el mercado interior.

En cuatro años y medio de trabajo, se ha avanzado notablemente en la negociación de la libre circulación de mercancías y en la redacción del Acuerdo Marco.

El resultado obtenido en los aspectos ya negociados es esperanzador, con éxitos destacables en algunos temas relevantes para Andorra: se han conservado las disposiciones del Acuerdo de Unión Aduanera de 1990, de modo que Andorra mantendrá las franquicias para viajeros y se amplía la Unión Aduanera a los productos agrícolas, incluyendo un período transitorio de 30 años para el capítulo relativo al tabaco. La UE ha sabido mostrarse permeable a los argumentos de Andorra para mantener ciertas especificidades, evidenciando su voluntad de integrar países vecinos con realidades territoriales, demográficas y económicas diferentes.

El resto de la negociación centrará el debate en las tres libertades de circulación que quedan por trabajar (personas, servicios y capitales).

Finalmente, Andorra mantiene un interés especial en el apartado del acuerdo relativo a la “cooperación fuera de las cuatro libertades”. La aplicación del acuerdo debe tener un efecto positivo para Andorra, para los territorios pirenaicos vecinos y fomentar el desarrollo armonioso de un espacio geográfico compartido, mediante la participación en programas y redes europeos.

Evolución institucional de la instancia negociadora andorrana

Hasta la fecha, Andorra ha nombrado dos jefes negociadores. Entre el 2015 y el 2019 Maria Ubach encabezó la delegación (primero como embajadora de Andorra en la UE y a partir del 2017 como ministra de Asuntos Exteriores). El nuevo jefe del Gobierno, Xavier Espot, elegido en el 2019, ha apostado por elevar la negociación al máximo nivel político mediante la creación de una Secretaría de Estado de Asuntos Europeos que depende de la jefatura del gobierno. La nueva estructura negociadora queda bajo la responsabilidad del secretario de Estado, Landry Riba. Más allá de negociar el mejor acuerdo posible para Andorra y para la UE, los objetivos de la Secretaría de Estado de Asuntos europeos son:

- a) El acercamiento del Acuerdo de Asociación a la ciudadanía: se pretende que el mayor número de personas disponga de información sobre las ventajas e inconvenientes del Acuerdo de Asociación, para que la ciudadanía acuda al referéndum vinculante con una opinión fundamentada e informada. En este sentido, la Secretaría de Estado realiza rondas de reuniones públicas de divulgación del Acuerdo.
- b) El apoyo político a la negociación del Acuerdo de Asociación: a pesar de las opiniones encontradas, la estrategia de acercamiento europeo siempre ha recibido el respaldo de los partidos políticos de Andorra cuando han liderado el ejecutivo. Sin duda resulta una ventaja negociar con la UE con una posición respaldada por el máximo de fuerzas políticas presentes en el parlamento, razón por la que el Gobierno actual desea mantener los esfuerzos en este sentido.
- c) Idear las estructuras administrativas de implementación del Acuerdo: el tercer objetivo de la Secretaría de Estado es preparar las estructuras necesarias para la aplicación del Acuerdo. Pese a que el acuerdo supondrá una carga administrativa mayor a la actual, también es una oportunidad para mejorar las estructuras actuales y crear mecanismos de coordinación interinstitucional, aportando eficacia y profesionalidad.

Conclusiones y retos futuros

La negociación de un Acuerdo de Asociación que permitirá a Andorra, Mónaco y San Marino una participación progresiva y estructurada en el mercado interior de la UE es un reto de enorme trascendencia, teniendo en cuenta la limitada capacidad administrativa y los posibles impactos si las especificidades andorranas no pudieran ser consideradas por parte de la UE de forma razonable. El reto es importante para la propia UE, quien debe demostrar que es posible construir elementos comunes a partir de contextos y realidades diversas, huyendo de la imagen de homogeneización forzada para lograr un mercado interior uniforme. Y con un reto añadido para Andorra y, nuevamente, para la UE: superar el referéndum vinculante mediante el que la sociedad andorrana acepte formalmente el nuevo modelo de relación con la UE que este acuerdo está en condiciones de posibilitar.

Pero más allá del Acuerdo de Asociación con la UE, la estrategia del Ministerio de Asuntos Exteriores pasa necesariamente por desarrollar las políticas que permitan hacer frente a unos retos de futuro que, en muchos casos, tienen una dimensión internacional innegable y que, por lo tanto, no pueden ser comprendidos y gestionados si no es desde

una perspectiva multilateral: los retos medioambientales derivados del cambio climático, la transformación y adaptación a nuevos modelos económicos, la evolución tecnológica y sus efectos, los retos educativos y sociales... en definitiva los temas identificados por la ONU a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, constituyen ámbitos materiales cuya dimensión internacional no puede ni debe ser obviada y que por lo tanto reclaman la coordinación internacional para su gestión efectiva.

En este sentido, la dimensión y organización del Ministerio de Asuntos Exteriores, las relaciones bilaterales, la cooperación transfronteriza, la participación efectiva en las organizaciones internacionales más relevantes, la política de cooperación para el desarrollo... se construyen de manera que Andorra pueda exponer el posicionamiento específico que, como país, tiene ante estos desafíos y, al mismo tiempo, participar activamente en el diseño de las políticas que se desarrollan a nivel internacional para afrontarlos.